

コミュニティ・スクール制度の意義

稲川 英嗣（教育学部）

Significance of Community School System

Eiji Inagawa

Department of Education

Abstract

The community schools (School Management Council System) have launched in 2004. In 2017, ten percent of all elementary schools, junior high schools and compulsory education schools have each school management councils. Initially, participation by community residents and guardians in school management was regarded as a means of checking what school or faculty is doing. However, especially in rural areas where schools are integrating and abolishing, community schools are supporting school management and are trying to become a base for local educational activities.

Key words: community school, school management council, compulsory education school

キーワード：コミュニティ・スクール、学校運営協議会、義務教育学校

1. コミュニティ・スクール構想の転換

本研究はコミュニティ・スクールの制度的な意義を検討することを目的としている。

コミュニティ・スクールとは地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の6にある、学校運営協議会の設置された学校のことをいう。コミュニティ・スクールは学校単位を前提とし、その設置者たる教育委員会が所管する学校の運営とその運営のための支援に関して協議する機関とされている。ただし後で述べるように対象学校の範囲は単独の学校から、複数の学校を対象にできるように平成29年1月に法改正されている。

学校運営協議会を設置できるのは設置者である教育委員会である。学校運営協議会の委員は、「対象学校」の「所在する地域の住民」、「在籍する生徒、児童又は幼児の保護者」、「地域学校協働

活動推進員」等、「その他教育委員会が必要と認める者」となっている。委員の任命は教育委員会がおこなうことになっているが、委員の選定について法的な定めがあるわけではなく、実際にコミュニティ・スクールを導入している自治体の実践例をみても、既存の団体、たとえば地域住民であれば育成会などの地域の支援団体や、保護者であればPTAの代表が委員として任命されている。この点は、後で述べるイギリスの学校理事会の地域代表委員や保護者代表委員が選挙で決められているのとは性格を異にする。

法律上、学校運営協議会に与えられた権限は次の3点である。

①校長が作成した「教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針」に対して承認を与えること。

②「学校の運営に関する事項について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べることができる」こと。

③「当該指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について」任命権者（県費負担教職員の場合は、設置者である市町村教育委員会を通して都道府県教育委員会ということになる）に対して意見を述べるができること。しかもその任命権者はその意見を尊重しなければならない、とされている。

これらの権限は教育課程を含む基本方針、学校運営、教職員の任用という、学校全般にかかわるものだったため、教育行政や学校現場に警戒感をもたせることになった。佐藤らがおこなった調査でも¹⁾、特に教職員の任用について人事の混乱を起こすのではないかという懸念が強かったことが示されており、それがコミュニティ・スクールの普及を鈍化させた原因ととらえられている。

学校運営協議会が学校運営に混乱をもたらす場合を想定して法律では「学校運営協議会の運営が著しく適正を欠くことにより、対象学校の運営に現に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合」には教育委員会が「必要な措置を講ずる」ということになっている。

こうした懸念とともに始まったコミュニティ・スクール制度だが、指定を受ける学校数は毎年増え続けている。特に平成25年4月に出された第2期教育振興基本計画で全公立小・中学校の1割（約3,000校）に拡大すると示されてからはその傾向が進んでおり、平成29年の調査では予定を上回り公立の小学校、中学校、義務教育学校のうち3,398校がコミュニティ・スクールとなっている。しかも増加数は前年度の倍となっており、今後も増え続けることが予想される。（しかも設置者は11道県367市区町村で全国の学校設置者のうち20.9%がコミュニティ・スクールを導入している。）

さらに平成29年1月の法改正では、学校運営協議会の設置が「置くことができる」から「置くように努めなければならない」と努力義務として規定された。法改正に当たっての議論では学校運営協議会をすべての学校に必置するという意見もあっ

たようだが、地域によっては（福井県や青森県八戸市など）学校運営協議会を置かない形での、保護者や地域を巻き込んだ学校運営の形態も存在するというので、地域や経緯に配慮をした形での努力義務規定となっている。

このように急激に広がり始めているコミュニティ・スクールではあるが、その意味付けは当初とは大分様変わりしている。「コミュニティ」という言葉が使われている点では、「地域」との連動は当初から書かれていたが、その意味合いは現在と大きく異なっていた。平成29年の法改正でも、学校運営協議会の役割が学校運営に意見を言うだけでなく、運営のための「支援」の部分に大きくシフトしていることが見て取れる。

そこで以下ではコミュニティ・スクールが提唱されてきた経緯をみていくことで、学校運営協議会の意味付けの転換を跡付けていくことにする。

コミュニティ・スクールが「新しいタイプの学校」として提唱されたのは平成12年12月に出された教育改革国民会議の「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」であった。そこでは、「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校」としてコミュニティ・スクールが提唱され、設置は市町村がするとされていた。この点は現在とあまり変わらない。ところがそれ以降の記述が現在とはだいぶ違うものになっていた。

教育改革国民会議で構想されたコミュニティ・スクールでは、「市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置する」とされ、「校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行」い、その「学校経営とその成果のチェックは、市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う」とされていたのである。ポイントは4点ある。一点目は校長が公募であること。二点目は学校の設置は有志による提案をきっかけとする。三点目は校長に教員採用権があること。四点目が「地域学校協議会」はチェック機関であること。

この提案が金子郁容によるものであったこと、提案者自身の金子が具体的イメージを描き切って

いなかったこと、については黒崎（2004）の研究がすでに指摘している通りである。金子のコミュニティ・スクール提案では当初アメリカのチャータースクールが想定されていた。前記のポイント二点目で「有志」という言葉が用いられているのがそれを示している。コンセプトを持ったものが公設民営の学校設置を申請するという形態は、行政機関以外の「新しい公共性」の可能性を示した点で意欲的ではあったが、実際には既存の私学と何が違うのか、金子にも説明ができなかった。[広瀬（2012）]

この時期のコミュニティ・スクール構想の背景にイギリスの学校理事会があるという指摘もある。金子も議論の過程でコミュニティ・スクールはチャータースクールよりも学校理事会に近いとしている。イギリスの学校理事会はLMS（Local Management of School）導入によって作られた制度で²⁾、保護者、行政担当、教職員（校長も含む）、そして互選の地域のメンバーが理事として学校の運営方針について話し合うことになっている。特徴的なのは校長や教員の人事にこの学校理事会が関係することで、教育改革国民会議での提案一点目と三点目はその影響を示している。

教育改革国民会議が報告書を出したこの時期、学校経営論は新たな段階を迎えていた。臨時教育審議会は学校の信用を高めるために「開かれた学校」を求めているが、そのような受け身の姿勢から一歩進んで、学校が積極的に特色を打ち出す「自律した学校」論が展開されていたのである。それを方向づけたのが平成10年9月に出た中央教育審議会答申「我が国の地方教育行政の今後の在り方について」であった。そこでは学校の「自主性・自律性」がうたわれ、それを可能にするために「校長のリーダーシップ」が「組織的・機動的に運営」されるための方策が示された。この答申に基づいて、学校内のリーダーシップが発揮できるよう職員会議の補助機関化と、学校外に対するリーダーシップのための相談機関として学校評議員制度が設けられていた。

「特色ある学校」がいわれるのには、平成9年にすでに学校選択制が可能になっていたことが影

響している。学校選択が制度として可能になっても、肝心の選ぶべき学校に特色がなければ学校を「選ぶ」ということさえ無意味になってしまう。教育の機会均等を徹底して追求してきた日本の学校制度の下では、学習指導要領により全国一定水準の教育がおこなわれ、教員免許制度と教員採用選考試験の下である一定水準以上の教員が確保されている。しかも定期的な教員異動がおこなわれるため、教育の質が学校によって偏ることは避けられている（ということが原則とされている）。

平成13年12月に出された総合規制改革会議の規制改革の推進に関する第1次答申では、学校長のリーダーシップに替えて「学校の裁量権」の拡大として、具体的に「教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編制の決定など学校の管理運営」をあげている。

この答申ではそれまでおこなってきた「地域に開かれた学校づくり、民間からの校長の登用、学校選択のための学区の弾力化」という改革は評価しつつも、「地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を促すためには、公立学校全体を一律に競争的環境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウンタビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校」が必要だとしてコミュニティ・スクールを提唱しているのである。

ここで興味深いのは、学校選択制が学校を「一律に競争的環境に置く」ことをめざしてきたのにもかかわらず、ここではそれをとらないとしたことである。その代わりに打ち出されたのが「アカウンタビリティ」という言葉である。「アカウンタビリティ」は、この総合規制改革会議の第二次答申でも用いられ、第三次答申では「責任ある経営体」といういい方に置き換えられている。

アカウンタビリティについて平田（2008, p.90）は「力を与えられた者が、力を与えた者に対して果たさなければならない説明の義務であり、力行使した者がその力の行使によって影響を受ける者に対して果たさなければならない説明の義務である」としている。つまりここでは、学校が保護者や地域の人たちに対して教育の成果を説明する

義務を果たすこととしてアカウントビリティという語が使われているのである。

その後、平成15年12月に出された中教審の「今後の学校の管理運営の在り方について（中間報告）」でも、コミュニティ・スクールの設置について言及がなされ、学校運営協議会の役割として

(i) 学校における基本的な方針について決定する機能、

(ii) 保護者や地域のニーズを反映する機能、

(iii) 学校の活動状況をチェックする機能が挙げられた。

ここまでの流れからわかるように、コミュニティ・スクール制度、すなわち学校運営協議会の設置には当初、学校運営に対するチェックの機能、しかもそれは「開かれた学校」を求める程度のレベルではなく、「保護者や地域のニーズを反映」させ、それができているかを「チェック」する役割が期待されていた。

この点について、旧来からの教育委員会制度の研究を踏襲して、教職の専門性（professional leadership）に対する素人の管理（layman control）の対比で構図化させる指摘もあった。

しかしここで起きていた変化とはむしろ、公共サービス規制の在り方の変化、すなわちインプット・プロセス規制からアウトプット規制への転換であった。[大桃（2004）]「教育供給主体の多様化」をもたらしたインプット規制の緩和、「各学校における自律性を高め多様な取り組みを可能にする」プロセス規制の緩和は、コミュニティ・スクール設置以前に行われてきたことであり、そうした規制が緩和された後に必要となるのは、その成果つまりアウトプットが事前に設定されたスタンダードに達しているかどうか検証＝評価し、それに満ちていない場合には規制をおこなうという方法となる³⁾。

日本のコミュニティ・スクール制度においては当初、学校運営協議会にそのようなチェック機能が求められていた。ところが現実にはその面はあまり強く機能しなかった。そこで次の節ではコミュニティ・スクール制度開始後の動きを見ていくことにする。

2. コミュニティ・スクールと「地域」

平成16年6月第159回国会において地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律が可決され日本版コミュニティ・スクール、学校運営協議会方式の学校が成立した。翌年コミュニティ・スクールにはじめて指定されたのは日本全国で17校であった。

平成17年10月には中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」が出された。そこでは、まず「地域に開かれ信頼される学校を実現するためには」ということで、「保護者や地域住民の意見や要望を的確に反映させ、それぞれの地域の創意工夫を生かした特色ある学校づくり」が必要であるが、そのためには保護者や地域住民が「学校に要求」するばかりでなく、「学校教育に積極的に参画する」ことが大切であるとして、「学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）や学校評議員制度」の積極的な活用が必要だとしている。

このような呼びかけがありながら、コミュニティ・スクール化は遅々として進まなかった。コミュニティ・スクール指定校数は平成18年で53校、平成19年で197校となり急に伸びたが、その後は毎年140校前後の増加にとどまっていた。

この流れが変わるのが平成23年5月の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立である。そこでは「地方教育行政の組織および運営に関する法律」が一部改正され、市町村立学校がコミュニティ・スクールになるときに必要とされた都道府県教育委員会との事前協議が不要となったのである。

コミュニティ・スクール化がなかなか進まなかった原因はそれだけではない。佐藤の研究によればコミュニティ・スクール、学校運営協議会の3権限のうち、特に教員の任用に関する部分がネックになったとされている。この警戒感はコミュニティ・スクール未指定の学校長の方が高く、全国の学校が未知のシステムに警戒している姿がみてとれた⁴⁾。

その後、コミュニティ・スクールの増加とともに、佐藤のような全国調査とは別に、各地域の事例報告が続く。それらの研究からは、コミュニティ・スクールの意外な副産物が見えてくる。コミュニティ・スクールでは「保護者の利己的な言動が減る」とした研究〔齋藤（2015）〕や、学校運営協議会での「熟議」によって「土曜塾」という学習支援ボランティアによる補習授業が成立した事例の報告がある。〔池田（2015）〕

しかし何より多いのがコミュニティ・スクールになることで地域と学校との連携が強くなったという報告である⁵⁾。これらの報告を受けてコミュニティ・スクール政策は地域連携へと軸足を移していく。

市町村のコミュニティ・スクール導入について興味深いのが、各市町村が行政区域内のいくつかの学校をコミュニティ・スクール化するのではなく、順次ではあっても行政区域内の学校すべてをコミュニティ・スクール化していくところが多いことだ。東京三鷹市は先導事例としても、その後、上越市〔京免ほか（2016）〕や由利本荘市〔佐々田（2017）〕、そして武蔵村山市〔持田（2016）〕など多くの自治体で全小中学校をコミュニティ・スクールにしていっただのである。

このことはコミュニティ・スクールが構想されたころには想定されていなかった。コミュニティ・スクールは、特別な学校として他の学校と差別化され、先導的な役割を果たす予定だったからである。したがってコミュニティ・スクールは市町村立学校のいくつかが指定されるものであり、その優れた実践が他の学校に「刺激を与える」ことが期待されたのである。それに対して、コミュニティ・スクールは現代の「複線化」を意味していると指摘する者もあった。

このようなコミュニティ・スクールの変容について岩永（2011）や佐藤（2017）は、もともと政府が想定していたコミュニティ・スクールを説明責任型もしくは権限重視型（ガバナンス型）とし、これに対して実際に出てきたコミュニティ・スクールを学校支援型（ソーシャル・キャピタル型）としている。

これはコミュニティ・スクールにおいて学校運営協議会が、保護者や地域住民のニーズを吸収するという役割を想定していたものが、実際には逆に学校の考えや抱えている課題を保護者や地域住民に対して翻訳して伝える役割をもったことが原因として考えられる。これは当然と言えば当然なことで、学校運営協議会の委員に選ばれる人たちは、そもそも学校に対してポジティブな考え持つ人たちであり、学校の改善を望む場合でも、教員人事をどうこうすることよりも、自分たちに何ができるかを考えるような、世話好きな人たちだったからだ。〔和田（2017）〕

平成23年7月に出された、学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議による報告書「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」では、「今後5年間で、コミュニティ・スクールの数を全公立小中学校の1割に拡大」という推進方針を掲げていたにもかかわらず、推進していくうえでの課題として「学校運営に対して責任ある意見を述べる制度については、学校側、地域住民双方に抵抗感がある」として、説明責任型のコミュニティ・スクールは難しいと遠回しに表現していた。

同じ人物が座長を務めるコミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議は、平成26年6月から翌年1月にかけて7回の会議を行い、平成26年9月に審議の整理を、平成27年3月には報告書として「コミュニティ・スクールを核とした地域とともにある学校づくりの一層の推進に向けて～全ての学校が地域とともにある学校へと発展し、子供を中心に据えて人々が参画・協働する社会を目指して～」を出している。そこではより強く、「地域とともにある学校づくり」や「学校を核とした地域づくり」が提案されている。

これらは平成27年3月に出された教育再生実行会議の第六次提言「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について」で示された「教育がエンジンとなって『地方創生』を」というフレーズと符合していく。ここでは、学校教育には「地域の将来を担う子供を

育てるため」という機能だけでなく、「人と人をつなぎ、様々な課題へ対応し、まちづくりの拠点としての役割を果たすことが求められ」る、としている。そのためにコミュニティ・スクール化を進め、今度は「学校を核とした地域づくり（スクール・コミュニティ）」とするのだとうたっている。

この路線上に平成27年12月、中央教育審議会答申「新しい時代の教育と地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」が出されることになる。この答申が出される前に地域とともにある学校の在り方に関する作業部会が12回の審議を重ねた。しかもそのうち最後の3回は生涯学習分科会「学校地域協働部会」との合同となり、学校と「地域」との連携はより重要なテーマとなる。

この答申ではコミュニティ・スクール化の目的を、「学校の管理運営の改善を図るというガバナンス強化」から、「地域とともにある学校」のため、と明らかに転換させている。それをふまえて、「コミュニティ・スクールと地域学校協働本部の一体的・効果的な推進」が打ち出された。答申では地域学校協働本部を「社会教育の実践の場であると同時に、地域がきっかけを作ること、子供たちが学習を深化させるもの」と位置付けている。これを受けて平成29年1月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正では、学校運営協議会の委員に、地域住民、保護者に加えて、「社会教育法（昭和二十四年法律第二百七号）第九条の七第一項に規定する地域学校協働活動推進員その他の対象学校の運営に資する活動を行う者」が加わった。

3. 「地域」の範囲

平成29年1月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正でおこなわれた変更のもう一つは、単独学校ごとの設置としていた学校運営協議会を、「二以上の学校の運営に関し相互に密接な連携を図る必要がある場合として文部科学省令で定める場合には、二以上の学校について一の学校運営協議会を置くことができる」と、いくつかの学校にまたがる学校運営協議会の設置を可能にし

た点にある。

これは前年度に制度化された義務教育学校そして小中一貫教育校の存在を念頭に置いたものである⁶⁾。

小中一貫教育とコミュニティ・スクールとをつなげる発想は早くからあった。平成18年に創設された「にしみたか学園」は、はじめからコミュニティ・スクールをベースとして小中一貫教育校を設置していた。ただしその発想が広まるには少し時間がかかった。たとえば、文部科学省では平成26年（「小中一貫教育等についての実態調査」）と平成28年（「小中一貫教育の制度化に伴う導入意向調査」）に小中一貫教育についての調査をおこなっているが、平成26年の調査では質問項目中に「学校選択制」があるなど、学校の差別化の一つとして小中一貫校が位置づけられていた。またマネジメントに関する項目でも、平成26年調査では小中の連携を調整するコーディネーターの有無が何度も質問されていたが、平成28年調査ではマネジメントに関して「関係校を一体的にマネジメントする組織」もしくは「学校運営協議会を関係校に合同で設置」という項目が置かれ、コミュニティ・スクールの存在が前提とされている。

平成26年から28年までにはコミュニティ・スクールと小中一貫教育とをつなげる提言や答申が続けて出されている。まず平成26年7月に出された教育再生実行会議第5次提言「今後の学制等の在り方について」では、小中一貫教育学校が提唱されたが、その時にも、付け足しの形ではあるが「コミュニティ・スクールの導入の促進により、保護者や地域住民の参画と支援の下、より効果的な学校間連携を推進する」としている。

同年10月に出されたコミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議の第一次報告は、そのタイトル「小中一貫教育を推進する上での学校運営協議会の在り方について」が示すように、小中一貫教育とコミュニティ・スクールとをつなげて検討した報告書であった。この報告書の画期的な点は、小中一貫教育に取り組むコミュニティ・スクールの事例を取り上げた上で、「中学校区」を単位とした学校運営協議会の設置を提案

したことである。すでに述べたように、この時点で学校運営協議会は法令上、学校単位で設けられることになっており、小中一貫教育をおこなう学校は学校運営協議会の合同会議を設けたり、小学校の学校運営協議会のメンバーと中学校の学校運営協議会のメンバーを同一にしたりして情報を共有するなどの工夫をしていた。それを「中学校区」を単位にして小学校・中学校をカバーするひとつの学校運営協議会を設置できるよう提言したのである。

この流れは同年12月に出された中央教育審議会答申「子供の発達や学習者の意欲・能力等に応じた柔軟かつ効果的な教育システムの構築について」でも継承され、「特に小中一貫小学校・中学校（仮称）の取組の充実を図る観点からは、中学校区で一つの学校運営協議会を設置できるように」との指摘がなされた。

小中一貫教育との関係で出てきた「中学校区」という概念は、学校と地域との関係に一つの転換をもたらしている。高橋（2016）が指摘するように、教育行政において「地域」の単位はもっぱら小学校区とされてきた。それをよく表すのが公民館の設置単位で、「公民館の設置及び運営に関する基準」では、以前、「当該市町村の小学校又は中学校の通学区域」等を勘案して公民館事業の対象区域を定めていた。しかしそれも平成15年の改正でその条項が削除され、公民館事業の広域化がすすめられることになった。

そもそも小学校・中学校の通学範囲については、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令で、小学校であれば4キロメートル以内、中学校及び義務教育学校では6キロメートル以内とされている。この距離の基準は児童生徒の登下校負担を考慮して定められたものだから、それと同時に、地域にとってこの距離が学校に親近感を覚える範囲として機能していた⁷⁾。

ところが統廃合が進む地域では必ずしもこれが守られているわけではない。貞広（2007）によると、人口規模5万人以下の山間部を有する自治体では、特にそれが維持されないとされている⁸⁾。そこで文部科学省では、平成26年5月の調査を踏

まえて「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」を作成し、そこでスクールバスを活用する場合には「おおむね1時間以内」を基準として出している。

小学校・中学校の「適正規模・適正配置」としておこなわれる統廃合は、財務省からの強力な影響の下でおこなわれていることが資料からも見て取れる⁹⁾。平成26年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2014」での指摘を受け、平成26年12月の財政制度等審議会の「平成27年度予算の編成等に関する建議」では、文部科学省の資料を用いて、適正規模以下の学校数が全体の半数以上を占めることを指摘している。適正規模とは学校教育法施行規則にある一学校12学級から18学級という規模であり、これは小学校でいえばクラス替えができる最低基準ということになる。その数字を目指して小規模校の統廃合がすすめられている¹⁰⁾。

地方では、出生率の低下以上に、人口流出によって小学校・中学校の統廃合が求められ、結果としてそれは、通学区域の拡大だけでは対応しきれない事態を生じさせてしまっている。例えば長野県下伊那郡の清内路村と平谷村が、学校教育法40条の教育事務の委託を利用して自らの村の中学生を全員、阿智村の中学校に通わせるようなことが起きてしまっている。[安田（2009）] 自らの村の中学生が通うのであれば、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づいて一部事務組合の中学校とすることも選択肢としてあったにもかかわらず、である。

こうして広域化してしまった「地域」に、どれほど学校を支えるインセンティブを与えられるだろうか。

2節でも見てきたように、コミュニティ・スクールでいうところの「地域」は当初構想された時のような理念としての地域ではなく、実態としての「地域住民」であり、それらの人々の日常的な活動が学校を機能させるものとして想定されている。いわゆる「チーム学校」がそれであるが、それを織り込んだうえでコミュニティ・スクールは構想されているのである。そうした場合、「地域」の無際限な拡大は「地域住民」の親近感をより薄れ

させ、結局のところ学校を支援していく地域の力を弱めさせることになるのではないだろうか¹⁾。

ここでコミュニティ・スクールと小中一貫教育の導入の過程で構想された「中学校区」を新たな地域の単位と構想できないだろうか。国土交通省の「国土のグランドデザイン2050」では、人口減少社会を見据えてコンパクト・シティが提唱されている。そこで中心部に描かれているのは小学校であるが、実質的には小中一貫の義務教育学校となるのではなかろうか。

校舎の老朽化、耐震化の時の建設コストを削減でき、いわゆるワイングラスと呼ばれる年齢構成のアンバランスからくる管理職の人材不足をカバーし、事務コストも削減できるだけでなく、教育効果の観点から小学校中学年・高学年の教科担任制が進行しつつある点をもみても、地方での小中一貫=義務教育学校化は進んでいくものと考えられる。その場合、現在の、単純加算した形の標準学級数ではなく、9学年というタテの学級規模数を考慮に入れた、新たな標準学級数の策定が必要なのではないか。「中学校区」で子どもを育てるということは、地域を育てることでもある。子どもが育つのは同学年の中ばかりではない。

注

1) 平成25年度文部科学省委託調査研究「コミュニティ・スクール指定の促進要因と阻害要因に関する調査研究」より。この調査研究は平成25年10月-11月に、コミュニティ・スクールの校長及びコミュニティ・スクール実践研究指定校のうちコミュニティ・スクール未指定校の校長に対して行われた。コミュニティ・スクール指定を受ける前の懸念要因、また指定を受けない理由として高いのは「類似制度がある」ことと、「管理職の負担増」であったが、懸念として高く、実態として低かったのは人事に対する具申であった。この調査でも、人事に対する意見具申はほとんどなく、あったとしてもそのほとんどは、個別なものではなく一般的なものであったことが示されている。

2) イギリスの学校理事会の仕組みについては葛

西(2011)、末松(2011)を参照。

- 3) ただし、イギリスのように、全国学力テストの結果を学校のランキング表にしてしまう方法は、一見中立的に見えるが、評価の基準を一点に集中させる点で有意義なものとは言えない。幸い日本では、全国学力・学習状況調査の結果を学校単位としなかった。平田(2009)
- 4) 佐藤(2012)より。と同時に田仲ら(2017)では、義務教育学校では校長の人事権の保障が議論されているが、まさにその場合にこそ学校運営協議会が役割を発揮するのではないか。
- 5) 例えば山城(2014)など。
- 6) 小中一貫教育の史的変遷については佐藤(2016)を参照。
- 7) 高橋(2016)は地方の義務教育学校の導入によって学校への親近感が減少することを危惧しているが、中学校区の崩壊の方がますます親近感を薄れさせるのではないか。
- 8) 葉養(2009)による統廃合の研究では、人口10万人以下の地方では、合併時に学校の新設ではなく吸収がおこなわれることが多いとされている。
- 9) 統廃合の史的変遷については若林(2008)を参照。
- 10) 統廃合においてコミュニティ・スクールが住民合意の形成に寄与したという池田ほか(2016)、安井(2016)などの研究がある。
- 11) もちろん神奈川県のように[桐谷(2017)]高等学校がコミュニティ・スクールとなった場合の「地域」については、より広域的でボランティアなものとなるであろうし、特別支援学校の場合は、「学校にとっての地域」と「児童生徒にとっての地域」とが並立することになるだろう。
- 12) 桜井(2012)は、統廃合はランニングコストの削減をもたらす一方で、不可避の費用を発生させ教育費の削減にはつながらないが、教育費を流動化し再配分をもたらすとしている。

参考文献

- ・池田和博(2015)「家庭・地域との連携システ

- ムの構築と児童の学びに関する研究 ～コミュニティ・スクール構想とサービス・ラーニングの視点から～」愛知教育大学教育実践研究科（教職大学院）修了報告論集 6, pp.421-430
- ・池田廣司, 静屋智 (2016)「萩市におけるコミュニティ・スクール構想：「やまぐち型地域連携教育推進事業」の取組を通じて」教育実践総合センター研究紀要 (41), pp.127-137
 - ・岩永定 (2011)「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」日本教育行政学会年報 (37), pp.38-54
 - ・大桃敏行 (2004)「教育のガバナンス改革と新たな統制システム」日本教育行政学会年報 (30), pp.17-32
 - ・葛西耕介 (2011)「イギリスの学校経営における学校理事会の機能と役割」東京大学大学院教育学研究科紀要51 pp.397-407
 - ・金子晃之 (2017)「「チーム学校」と地域との連携・協働の課題について」桜花学園大学保育学部研究紀要 (15), pp.43-63
 - ・京免徹雄, 宮古紀宏, 三村隆男 (2016)「コミュニティ・スクールにおける地域資源を活かした特別活動の展開」早稲田大学大学院教職研究科紀要 (8), pp.55-66
 - ・桐谷次郎 (2017)「学びを通じた地域の教育力の向上：地域力を生かした県立高校の神奈川県らしいコミュニティ・スクールから」社教情報 (76), 12-15
 - ・木岡一明 (2001)「学校のアカウンタビリティと学校評議員制度」日本教育経営学会紀要43 pp.60-62
 - ・黒崎勲 (2004)「コミュニティスクール/チャータースクール法制立案過程の研究」人文学報. 教育学 39, pp.1-41
 - ・古賀倫嗣 (2011)「教育政策を読み解く (3) コミュニティ・スクールの現状と課題」生活体験学習研究 11, pp.21-34
 - ・小島伊織 (2015)「学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の実効的な運用の在り方：管理職ではない教職員の参画を通して」岐阜大学教育学部 教師教育研究 11, 203-216
 - ・齋藤浩 (2010)「「Monsterペアレント」の対応策に関するパラダイム転換」佛教大学教育学部学会紀要 9, pp.111-122
 - ・櫻井直輝 (2012)「学校統廃合政策の財政効果：基礎自治体に着目した事例分析 (II 研究報告)」日本教育行政学会年報 (38), pp.99-115
 - ・貞広斎子 (2007)「通学距離基準からみた公立小中学校の配置状況に関する研究」千葉大学教育学部研究紀要 55, pp.37-42
 - ・佐々田 亨三 (2013)「学校,地域が活性化!地域とともにある学校づくり ふるさと教育に根ざしたコミュニティ・スクールの実現」教育委員会月報65 (6), pp.68-70
 - ・佐藤晴雄 (2012)「「新しい公共」に基づく学校と地域の関係再構築：コミュニティ・スクールの実態から見た新たな関係性」日本教育経営学会紀要 - (54), pp.2-12
 - ・佐藤晴雄 (2014a)「学校と地域を元気にするコミュニティ・スクール (第7回) コミュニティ・スクール校長の満足感の拠り所」季刊教育法 (182), pp.74-77
 - ・佐藤晴雄 (2014b)「学校と地域を元気にするコミュニティ・スクール (第8回) コミュニティ・スクールをめぐる課題認識の変化」季刊教育法 (183), pp.110-113
 - ・佐藤晴雄 (2015)「学校と地域を元気にするコミュニティ・スクール (第10回) 校長の「学校のガバナンス」認識」季刊教育法 (185), pp.116-119
 - ・佐藤晴雄 (2016)「教育時事解説 コミュニティ・スクール」季刊教育法 (190), pp.76-83
 - ・佐藤晴雄 (2017)「コミュニティ・スクールのタイプ特性とその有効性に関する調査研究：学校運営協議会の権限規程から見たコミュニティ・スクールの有効性の検証」大阪大学大学院人間科学研究科紀要43, pp.103-120
 - ・佐藤史浩 (2016)「小中一貫教育校の制度化過程の分析」研究論文集123 pp.1-18
 - ・末松裕基 (2011)「イギリス学校自律化政策の展開と課題」上越教育大学研究紀要30, pp.49-61

- ・高橋興（2016）「小中一貫教育の推進と社会教育の役割」社会教育 71（5），pp.39-45
- ・武井哲郎（2010）「親や住民は学校との関係をどう取り結ぶか？ 学校支援ボランティアを事例として」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢 29，pp.17-24
- ・永江多輝夫（2016）「学校、地域が活性化！地域とともにある学校づくり 地域とともに歩む学校づくりへの挑戦：コミュニティ・スクールによる地域との協働」教育委員会月報 68（7），pp.43-45
- ・田仲誠祐，古内一樹，廣嶋徹，関谷美佳子，千葉圭子，神居隆，細川和仁，浦野弘，鎌田信，三浦亨，奥瑞生（2017）「義務教育学校設立初年度における取組に関する一考察 ―経営資源の有効活用と教育課程の編成に関する現状と課題―」秋田大学教育文化学部教育実践研究紀要 39，pp.137-147
- ・葉養 正明（2009）「「公立小中学校統廃合は政治過程」という視野の政策フレームとしての意義」日本教育行政学会年報（35），pp.41-59
- ・平田淳（2008）「「教育におけるアカウンタビリティ」概念の構造と構成要素に関する一考察」弘前大学教育学部紀要（100），pp.89-98
- ・平田淳（2009）「教育改革政策のアカウンタビリティ構造に関する一考察」弘前大学教育学部紀要（101），pp.139-150
- ・広瀬隆雄（2012）「コミュニティ・スクールの現状と課題について：学校運営協議会の役割を中心に」桜美林論考：心理・教育学研究 3，pp.17-35
- ・持田浩志（2016）「変わる教育委員会（第379回）武蔵村山市の教育改革 この10年（7）「コミュニティ・スクール」全校指定」週刊教育資料（1401），p.30
- ・安井智恵（2016）「学校統廃合の円滑な実施に対するコミュニティ・スクール制度導入の成果―伝統校統合の事例から―」岐阜女子大学紀要 45，pp.97-108
- ・安田隆子（2009）「学校統廃合--公立小中学校に係る諸問題」調査と情報（640），pp.1-10，巻

頭1p.

- ・山城直美（2014）「統合中学校のコミュニティ・スクールがつなげる地域の力：山口市立徳地中学校の事例」日本教育事務学会年報（1），pp.68-71
- ・若林敬子（2008）「学校統廃合と人口問題」教育社会学研究 82，pp.27-42
- ・和田成（2017）「コミュニティ・スクールは、新たな段階に入っていくのだろうか：静岡県磐田市の「学府」という構想から考える」教育ジャーナル 55（12），pp.10-19

和文要旨

学校運営協議会を備えたコミュニティ・スクールという制度は2004年に始まった。2017年現在、義務教育の小学校・中学校・義務教育学校の一割がコミュニティ・スクールとなっている。コミュニティ・スクールは当初、地域住民と保護者が学校運営をチェックする仕組みとして考え出された。しかしながらその後コミュニティ・スクールは、とりわけ小中学校の統廃合が進む地域では、学校運営を支援し、地域の教育の場として位置づけられている。

（2017年9月11日受稿）